

PERKEMBANGAN KEBIJAKAN PEMBIAYAAN INFRASTRUKTUR TRANSPORTASI BERBASIS KERJASAMA PEMERINTAH SWASTA DI INDONESIA

Bambang Susantono

Sekolah Tinggi Transportasi Darat
Jl. Raya Setu KM. 3,5
Cibuntu - Cibitung Bekasi
Kelompok Ilmu Manajemen Infrastruktur
Departemen Teknik Sipil
Universitas Indonesia Depok 16424
Telp. 0811835276
bsantono@gmail.com

Mohammed Ali Berawi

Kelompok Ilmu Manajemen Infrastruktur
Departemen Teknik Sipil
Universitas Indonesia
Depok 16424
Telp. 081218012207
ale.berawi@gmail.com

Abstract

Transportation infrastructure development is one of the vital aspects needed to improve the economic growth of a country. In Indonesia, transportation infrastructure development in the next 15 years requires an estimated investment of IDR 1,785 trillion. This figure includes IDR 339 trillion investment for roads, IDR 117 trillion for ports, IDR 32 trillion for airports, and IDR 326 trillion for railways. Public Private Partnership (PPP) approach is used in the infrastructure development program as an alternative to finance transportation infrastructure projects in Indonesia. This paper aims to discuss the historical development of PPP policy in Indonesia in an effort to create Value for Money in the infrastructure development projects. Furthermore, various studies on the key success factors of successful implementation of PPP schemes in other countries and the strategic action from Indonesian government to produce a range of policies that support the implementation of the PPP scheme since 1998-2012 are also discussed.

Keywords: Public Private Partnership, transportation infrastructure, project financing.

Abstrak

Pembangunan infrastruktur transportasi merupakan salah satu poin vital dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi suatu Negara. Di Indonesia, pembangunan infrastruktur transportasi pada 15 tahun ke depan diestimasi membutuhkan biaya sebesar 1.786 triliun termasuk investasi untuk jalan sebesar 339 triliun, pelabuhan sebesar 117 triliun, bandara 32 triliun, dan jalan rel kereta api sebesar 326 triliun. Oleh karenanya pendekatan Public Private Partnership (PPP) atau Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) dalam program pembangunan infrastruktur dipilih sebagai salah satu alternatif untuk dapat membiayai pembangunan proyek infrastruktur transportasi di Indonesia. Makalah ini bertujuan untuk membahas perkembangan kebijakan skema KPS di Indonesia dalam upaya menghasilkan *Value for Money* pada proyek pembangunan infrastruktur transportasi. Selain itu berbagai studi mengenai faktor-faktor kunci sukses keberhasilan penerapan skema KPS di negara lain, yang diikuti dengan penjabaran langkah-langkah strategis pemerintah dalam rangka untuk menghasilkan berbagai kebijakan yang mendukung terlaksananya skema KPS sejak tahun 1998-2012, juga dibahas dalam makalah ini.

Kata-kata Kunci: kerjasama pemerintah swasta, infrastruktur transportasi, pembiayaan proyek.

PENDAHULUAN

Pendekatan Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) sudah banyak dilakukan dalam membiayai pembangunan infrastruktur di berbagai negara. Pada hakekatnya KPS dapat dikembangkan sesuai dengan kebutuhan spesifik proyek. Beberapa varian definisi KPS, antara lain, adalah (Bult-Spiering and Dewulf, 2006):

1. KPS sebagai reformasi manajemen ketika fungsi pemerintahan dan birokrasi mengalami perubahan dan pencerahan dari interaksinya dengan manajemen profesional yang biasanya dimiliki oleh sektor swasta.
2. KPS adalah kerjasama yang melembaga dari sektor publik dan sektor swasta yang bekerja bersama untuk mencapai target tertentu ketika kedua belah pihak menerima risiko investasi atas dasar pembagian keuntungan dan biaya yang dipikulnya.
3. KPS adalah kerjasama antara pemerintah dan swasta yang menghasilkan produk atau jasa dengan risiko, biaya, dan keuntungan ditanggung bersama berdasarkan nilai tambah yang diciptakannya.

KPS merupakan alat untuk meningkatkan efisiensi dan meningkatkan kualitas produk-produk dan pelayanan publik. Tujuan bersama yang hendak dicapai dengan menggunakan skema KPS ini, antara lain, adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaannya, meningkatkan kualitas produk-produk dan pelayanan publik, dan adanya pembagian modal, risiko, dan kompetensi atau keahlian sumber daya manusia secara bersama-sama.

Di lain pihak konsep KPS tidak hanya dapat dipandang dari sisi *public* dan *private sector* saja, akan tetapi merupakan *triangle synergy* antara *government*, *business*, dan *communities*. Seperti penjelasan yang terdapat pada laporan United Nations Development Program (2004), United Nations Economic Commission for Europe (2008), dan Asian Development Bank (2008), para pihak KPS yang dapat dikategorikan menjadi 3 unsur, yaitu:

1. Negara; berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.
2. Swasta; mendorong terciptanya lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan masyarakat.
3. Masyarakat; memwadahi interaksi sosial politik, memobilisasi kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi sosial dan politik.

FAKTOR KUNCI KEBERHASILAN SKEMA KPS

Program pembangunan infrastruktur membutuhkan biaya investasi yang besar. Kesuksesan KPS pada pembangunan infrastruktur erat kaitannya dengan peningkatan

efisiensi dan produktivitas proyek, penciptaan manfaat lebih (*value for money*), inovasi, serta realisasi investasi swasta (Koppenjan, 2008).

Berdasarkan kajian literatur mengenai sistem pendanaan KPS (Tabel 1), beberapa faktor kunci keberhasilan skema KPS pada pembangunan infrastruktur mencakupi kerjasama dan komunikasi yang baik beserta kerjasama yang solid antar para pihak, pembagian risiko yang berimbang, garansi pengembalian investasi, dan *key performance indicator* (KPI) yang jelas dan terukur bagi parapihak yang terlibat dalam hubungan kerjasama.

Tabel 1 Faktor Kunci Keberhasilan Skema KPS

No.	Faktor kunci keberhasilan	Sumber
1.	Kepercayaan dan kesetaraan antar para pihak	Grimshaw, et al.,(2002); Koppenjan (2008); Love et al., (2010)
2.	Komunikasi yang baik dan kerjasama yang solid antar para pihak	Deloitte Research. (2006); Fosler & Berger (1982)
3.	Komunikasi dan dukungan yang kuat dari para pengambil keputusan	Flinders, M. (2004); Deloitte Research. (2006)
4.	Seleksi para pihak berdasarkan kinerja dan keahlian	Grimsey and Lewis (2007); HM Treasury (1998); Koppenjan (2008)
5.	Bechmarking dan pengawasan yang berkelanjutan	Grimsey and Lewis (2007), HM Treasury (1998)
6.	Key performance indicator (KPI) yang jelas dan terukur	Deloitte Research. (2006); Grimsey and Lewis (2007)
7.	Pembagian risiko yang berimbang	Love et al., (2010); Takashima, et.al, (2010)
8.	Garansi pengembalian investasi	Takashima, et.al, (2010); Guasch, (2004)

Bank Dunia mencatat bahwa dari 4000 proyek KPS di seluruh dunia yang dipelajari, hanya terdapat 57 proyek yang bermasalah dan 185 proyek yang dibatalkan (Reside, 2009). Proyek KPS yang bermasalah tetap dilanjutkan dengan komitmen dari investor dan pemerintah yang diwujudkan dengan cara renegoisasi tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Renegosiasi proyek KPS pada umumnya menyangkut kenaikan tarif, panjang periode konsesi, standar pelayanan yang harus dipenuhi, tata cara pembayaran, penjaminan, hak eksklusif investor, serta rencana investasi secara keseluruhan, termasuk jadwal dan nominal proyek.

Renegosiasi terjadi pada 300 proyek dari 1000 proyek dengan pola konsesi di Amerika Latin dan Karibia dalam kurun waktu tahun 1985 sampai 2000. Dalam bidang transportasi, pada khususnya, renegosiasi cukup sering terjadi, yaitu pada 55% jumlah kontrak konsesi dan umumnya terjadi 3 tahun setelah konsesi diberikan kepada investor (Guasch, 2004). Motif renegosiasi pada kontrak proyek di bidang transportasi biasanya terkait *over estimated demand*, yaitu tidak tercapainya pendapatan investor karena jumlah lalu lintas lebih kecil daripada jumlah lalu lintas pada proyeksi awal. Alasan-alasan lain

renegosiasi ini umumnya berkaitan dengan biaya-biaya operasi dan konstruksi yang membengkak serta masalah sekitar tarif, seperti harga tarif yang dianggap tidak terjangkau atau tidak dapat dinaikkan sesuai jadwal yang disepakati.

PERKEMBANGAN KPS PADA PROYEK INFRASTRUKTUR DI INDONESIA

Mengikuti perkembangan KPS di Indonesia, terlihat adanya pergeseran arah kebijakan yang diterapkan. Tonggak kebijakan KPS di Indonesia dicanangkan dengan diterbitkannya Keputusan Presiden No. 7 tahun 1998, Tentang Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Swasta dalam Pembangunan dan atau Pengelolaan Infrastruktur. Kebijakan ini kemudian tidak dapat dilaksanakan dengan baik akibat krisis moneter yang melanda Indonesia serta peraturan perundangan pendukung lainnya yang belum siap pada saat itu.

Kondisi ekonomi Indonesia pascakrisis 1998 membaik sehingga memungkinkan Pemerintah kembali membuka peluang bagi swasta untuk berpartisipasi dalam pembangunan infrastruktur Indonesia dengan skema KPS dengan diterbitkannya Peraturan Presiden (Perpres) No. 67 tahun 2005, yang mengatur tata cara KPS pada pembangunan proyek infrastruktur. Perpres ini tidak langsung menarik minat investor pada KPS di bidang transportasi karena peraturan perundangan yang berlaku saat itu, seperti Undang-Undang Pelayaran, Undang-Undang Penerbangan, dan Undang-Undang Perkeretaapian masih belum memberikan kesempatan kepada pihak swasta untuk berpartisipasi aktif dalam pengelolaan infrastruktur transportasi.

Untuk mempercepat pembangunan infrastruktur di Indonesia, pemerintah mencanangkan empat pilar utama Program Percepatan Pembangunan Infrastruktur Indonesia yang diluncurkan bersamaan dengan digelarnya *Infrastructure Summit* 2005. Keempat pilar utama tersebut meliputi:

1. Pilar pertama adalah reformasi peraturan perundangan. Reformasi ini bertujuan untuk membuka peluang swasta secara langsung dalam pembangunan infrastruktur. Undang-Undang Pelayaran, Undang-Undang Penerbangan, dan Undang-Undang Perkeretaapian dan semua turunannya direvisi sehingga membuka kemungkinan tidak hanya swasta tetapi juga masyarakat dan pemerintah daerah dapat ikut serta dalam pembangunan infrastruktur.
2. Pilar kedua adalah penyusunan daftar proyek yang akan dipercepat pembangunannya, baik yang dibiayai oleh APBN maupun oleh skema KPS. Untuk proyek KPS, disusun *KPS Book* yang berisi informasi terkait proyek yang akan ditawarkan kepada pihak swasta. Beberapa proyek dipilih menjadi model proyek yang diharapkan dapat menjadi acuan proyek-proyek sejenis. Selain itu juga disusun kerangka pengelolaan risiko yang memberikan jenis penjaminan yang sesuai dalam pembangunan infrastruktur. Agar

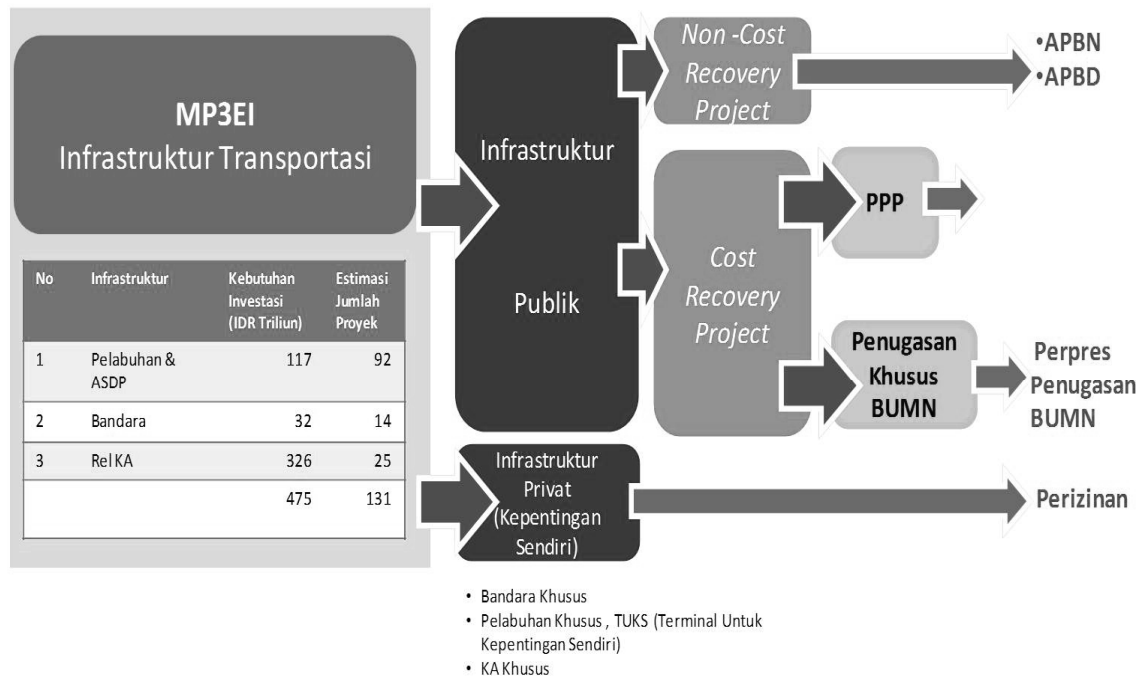
jaminan Pemerintah ini tidak secara langsung berimplikasi pada APBN, maka disusunlah konsep cikal bakal Indonesia Infrastructure Guarantee Fund.

3. Pilar ketiga adalah pembentukan forum komunikasi yang erat antar pemangku kepentingan. Forum ini adalah gagasan awal terbentuknya Indonesia Infrastructure Forum yang menjadi wadah diskusi para pemangku kepentingan bidang infrastruktur, terutama dari unsur pemerintah, swasta, akademisi, dan masyarakat sipil. Forum ini mengadakan pertemuan reguler dengan tujuan menjembatani informasi, interaksi, dan pewujudan aksi bersama untuk mempercepat pembangunan infrastruktur di Indonesia. Forum ini sedianya merupakan organisasi komplementer Komite Kebijakan Percepatan Pembangunan Infrastruktur (KPPI) yang beranggotakan para menteri dan kepala lembaga terkait.
4. Pilar keempat adalah peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan institusi. Pada beberapa kementerian, dilahirkan badan pengatur sektor yang berfungsi sebagai regulator bagi sektor terkait. Sebagai contoh adalah di bidang jalan tol, yang diatur oleh Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), dan di bidang air minum, dengan dibentuknya Badan Pengatur Sistem Penyediaan Air Minum.

Untuk melengkapi komitmen pemerintah dalam mendukung KPS di Indonesia, dibentuk beberapa lembaga yang secara spesifik berperan dalam pelaksanaan KPS, seperti Indonesia Infrastructure Guarantee Fund (IIGF), yang dibentuk untuk memitigasi risiko-risiko tertentu yang terdapat pada pembangunan proyek infrastruktur. Penjaminan pemerintah ini bersifat tidak langsung (*non-recourse*) sehingga pola penjaminan dilakukan di luar neraca keuangan (*off-balance sheet*), yang berarti neraca keuangan Pemerintah tidak terekspos secara langsung. Risiko yang ditanggung adalah risiko yang tidak mungkin ditanggung oleh pihak lain selain pemerintah, seperti pembebasan lahan dan kepastian naiknya tarif secara berkala berdasarkan perjanjian konsesi. Selanjutnya pemerintah membentuk PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI) untuk menutup celah pembiayaan, khususnya pembiayaan antara (*bridging finance*) dan dana ekuitas. PT SMI bersama dengan lembaga donor, seperti World Bank, Asian Development Bank (ADB), Bank Pembangunan Jerman GIZ, membentuk Indonesia Infrastructure Funds and Facilities (IIFF).

Dalam rangka memacu pembangunan ekonomi di Indonesia, Pemerintah meluncurkan Master Plan Percepatan dan Perluasan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Elemen utama yang perlu diprioritaskan pada kesuksesan program MP3EI dalam rangka pendayagunaan sumber daya alam dan sumber daya mineral dengan optimal adalah melalui pembangunan konektivitas dalam pulau (*intra island*), antar pulau (*inter islands*), dan internasional. Jaringan transportasi adalah salah satu komponen utama konektivitas tersebut. Skema pembiayaan percepatan pembangunan ekonomi pada bidang transportasi dalam MP3EI ditunjukkan pada Gambar 1.

Pada Gambar 1 terlihat bahwa hanya (10-15) persen dari investasi yang diperlukan dapat dipenuhi oleh Pemerintah. Sisanya diharapkan berasal dari dunia usaha dan masyarakat. KPS dan investasi swasta murni (*Private Finance Initiative*, PFI) diyakini dapat digunakan untuk membantu mewujudkan *master plan* ini ke dalam bentuk pembangunan riil.

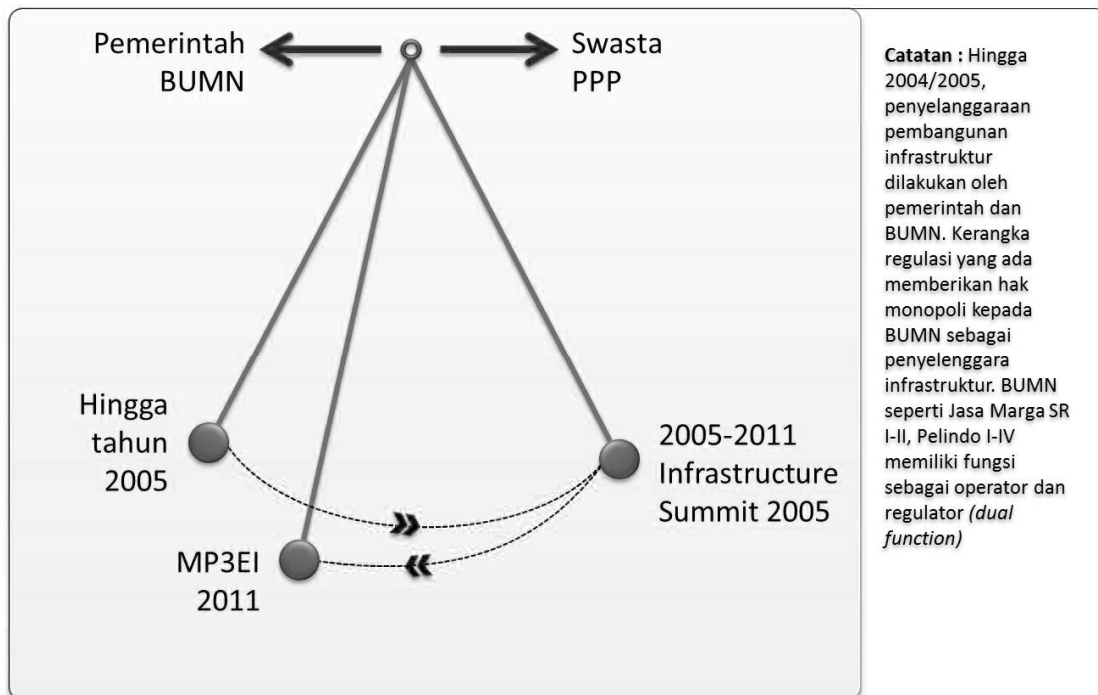


Gambar 1 Kebutuhan Investasi Infrastruktur Transportasi pada MP3EI

Pelaksanaan KPS infrastruktur sejak 2005 membuktikan bahwa proses lelang KPS memerlukan waktu yang lama. Menyadari keterbatasan ini, Pemerintah memberikan penugasan langsung kepada beberapa BUMN infrastruktur untuk mempercepat pembangunan beberapa infrastruktur strategis di Indonesia. PT Kereta Api Indonesia (KAI) ditugaskan untuk membangun dan mengelola kereta api bandara Soekarno Hatta dan PT Pelindo II diberi penugasan untuk membangun dan mengelola Terminal Kalibaru di Pelabuhan Tanjung Priok. PT Angkasa Pura II dan PT Angkasa Pura I masing-masing dipercayai untuk melakukan pengembangan Bandara Soekarno Hatta dan Bandara Ngurah Rai di Denpasar.

Perubahan arah pendekatan pembangunan infrastruktur transportasi ini dinilai sebagai pendulum yang bergerak (*the swinging pendulum*) karena sebelumnya, pada tahun 2005, dengan jelas Pemerintah telah mengubah posisi BUMN menjadi salah satu badan

usaha biasa dan menghapuskan hak-hak monopoli mereka dalam mengelola infrastruktur. Kenyataannya, menjelang akhir Kabinet Indonesia Bersatu II, arah pendekatan pembangunan infrastruktur kembali memberikan peran yang lebih besar kepada BUMN, seperti diilustrasikan pada Gambar 2.



Gambar 2 *The Swinging Pendulum*

Terobosan lain yang dilakukan Pemerintah dalam mendorong percepatan pembangunan infrastruktur adalah dengan mengeluarkan Peraturan Presiden No. 78 Tahun 2010, Tentang Tata Cara Penjaminan Infrastruktur dalam Proyek Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha yang dilakukan melalui Badan Usaha Penjaminan Infrastruktur. Peraturan Presiden ini menjadi kerangka pengaturan untuk memfasilitasi penjaminan proyek KPS.

Pemerintah juga telah menetapkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012, Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, untuk menjawab kebutuhan proses pengadaan lahan yang cepat dengan batas waktu tertentu. Undang-undang ini mensyaratkan asas keadilan antara pemilik lahan dan pemerintah agar proses pengadaan lahan dapat diselenggarakan secara lebih efisien, transparan, adil, dan akuntabel.

Dari perkembangan kebijakan KPS di Indonesia dan didukung oleh berbagai studi mengenai pelaksanaan KPS di negara berkembang dalam 20 tahun terakhir, terdapat 5 hal

yang harus dilakukan untuk dapat mencapai hasil dan manfaat KPS yang optimal. Hal-hal tersebut akan diuraikan pada bagian berikut.

Pertama adalah mutlak untuk menerapkan asas transparansi, akuntabilitas kepada publik dan bebas korupsi dalam pelaksanaan KPS. Berbagai cara dilakukan untuk dapat mencapai KPS yang berhasil, antara lain, dengan melakukan lelang umum yang diumumkan secara luas kepada masyarakat, transparansi dalam proses pelelangan, serta pengumuman hasilnya disampaikan secara berkala kepada publik.

Kedua adalah penguatan kapasitas institusional, terutama pada sisi regulator. Kerangka kebijakan dan peraturan yang jelas tetap merupakan syarat yang utama untuk mengatur investasi dalam pengadaan layanan publik. Investor akan merasa nyaman dalam berinvestasi jika didahului oleh kejelasan dan kepastian dalam aturan dan proses yang harus diikuti.

Ketiga adalah bahwa pengaturan risiko dan *contingent liabilities* adalah salah satu kunci keberhasilan proyek KPS, yang antara lain meliputi kontrak tahun jamak dan dukungan pemerintah dalam bentuk fiskal. Contohnya adalah pembangunan konstruksi, dana penyertaan, atau penjaminan lainnya terhadap risiko tertentu.

Keempat adalah diperlukan pembagian alokasi risiko (tidak terbatas pada *liability* dan *profit*) yang berimbang antara investor swasta, pemerintah, dan pengguna infrastruktur. Analisis risiko yang tepat diperlukan untuk dapat memahami besarnya risiko yang ditanggung swasta dan pengguna, yang kemudian diterjemahkan dalam besarnya subsidi dan jaminan yang diperlukan dari pemerintah.

Kelima adalah arus kas dengan prinsip *cost recovery* menjadi suatu syarat yang harus ada dalam proyek KPS yang berhasil. Arus kas ini umumnya berasal dari pendapatan dari tarif serta subsidi pemerintah, jika diperlukan, sebagai bentuk garansi investasi. KPS menjadi lebih ideal apabila dapat memberikan manfaat yang memadukan prinsip investasi yang efisien dan peningkatan akses bagi warga yang kurang mampu.

KESIMPULAN

Skema Kerjasama Pemerintah–Swasta (KPS) diyakini merupakan sebagai alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur yang dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan beserta peningkatan kualitas dari produk dan pelayanan publik melalui pembagian modal, risiko, dan kompetensi atau keahlian sumber daya manusia secara bersama-sama untuk menghasilkan *value for money* bagi pembangunan infrastruktur di Indonesia. Untuk mensukseskan program KPS di Indonesia, Pemerintah telah mengambil berbagai langkah strategis dan perubahan kebijakan untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur transportasi. Beberapa kebijakan dan langkah strategis yang terus ditingkatkan untuk mencapai keberhasilan pembangunan infrastruktur

berbasis KPS meliputi penerapan asas transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan KPS, penguatan kapasitas institusional termasuk pada sisi regulator, pengaturan pendanaan dan pembagian alokasi risiko yang berimbang, serta adanya jaminan investasi pada pembangunan proyek infrastruktur.

DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank. 2008. *Public-Private Partnership (PPP) Handbook*, (Online), (<http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2008/Public-Private-Partnership.pdf>).
- Bult-Spiering, WD and Dewulf, GPMR. 2006. *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*. Oxford: Blackwell Publishing, Ltd.
- Deloitte Research Development. 2006. *Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships*. London.
- Flinders, M. 2004. *The Politics of Public-Private Partnerships*. The British Journal of Politics and International Relations, 7 (2): 215-239.
- Fosler, RS and Berger, RA. 1982. *Public-Private Partnership in American Cities: Seven Case Studies*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Grimsey, D. and Lewis, M. K. 2007. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Grimshaw, D., Vincent, S. and Willmott, H. 2002. *Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services*. Public Administration, 80 (3): 475-502. Singapore: COS Printers Pte Ltd.
- Guasch, L. 2004. *Granting and Renegotiating Concessions: Doing It Right*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Koppenjan, J. 2008. Public-Private Partnership and Mega-Projects. In Priemus, H, Flyvbjerg, B and van Wee, B (Editors.). *Decision-Making on Mega-Projects*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Love, P. E. D., Mistry, D. and Davis, P. R. 2010. *Price Competitive Alliance Projects: Identification of Success Factors for Public Clients*. Journal of Construction Engineering and Management, 136 (9): 947-956.

- Reside, Jr., R. E. 2009. *Global Determinants of Stress and Risk in Public-Private Partnerships (PPP) in Infrastructure*. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Susantono, B. 2011. *Manajemen Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: UI-Press.
- Takashima, R., Yagi, K., and Takamori, H. 2010. *Government Guarantees and Risk Sharing in Public-Private Partnerships*. Amsterdam: Review of Financial Economics.
- Treasury Task Force. 1998. *Partnerships for Prosperity: The Private Finance Initiative*. London: HM Treasury.
- United Nations Development Programme. 2004. *Public Private Partnerships for the Urban Environment: Toolkit for Pro-Poor Municipal PPPs*, (Online), (<http://www.margraf-publishers.com/UNDP/PPPUE/>).
- United Nations Economic Commission for Europe. 2008. *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, (Online), (<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>).